

הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון – הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשע"ח-2018 (פ/4426/20) של חה"כ מיכאלי ואח' – מסמך הכנה לישיבת הוועדה ביום 29.1.2018 – הכנה לקריאה ראשונה

רקע

ביוני 2015 חוקקה הכנסת את חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה), התשע"ה-2015. במסגרת התיקון נקבע כהוראת שעה **לשלוש שנים** (עד ספטמבר 2018) הסדר המעניק הפטר בתוך מערכת ההוצאה לפועל לחייבים "מוגבלים באמצעים"¹ העומדים בתנאים מסוימים שיפורטו להלן. החייבים שעליהם חל ההסדר מצויים תקופה ממושכת במערכת ההוצאה לפועל מבלי שהם מצליחים להחזיר את חובותיהם, או אף להקטין אותם בצורה משמעותית. במצב זה, מבחינת הנושים אין כל תועלת בהותרת החייב במערכת ההוצאה לפועל, והחייבים עצמם אינם יכולים להשתקם. למעשה, חייבים אלה היו זכאים לקבל הפטר לו היו פונים להליכי פשיטת רגל, ואולם מטעמים שונים נמנעים מפנייה למסלול זה.

ההסדר נקבע כהוראת שעה לשלוש שנים מתוך רצון להעניק פתרון נקודתי לעשרות אלפי חייבים המצויים זמן רב במערכת, ומתוך כוונה שלאחר פקיעת הוראת השעה יתבטל המעמד של "חייבים מוגבלים באמצעים" וחייבים שלא נכללו במסגרת ההסדר, ושהם בפועל חדלי פירעון, יפנו להליכי חדלות פירעון לפי חוק חדלות הפירעון החדש שהליכי חקיקתו אמורה להסתיים בשבועות הקרובים בוועדת החוקה.

אף כי נקודת הסיום של ההסדר דגן דומה במהותה להליך של פשיטת רגל – מתן הפטר לחייב, הוא נבדל מהליך פשיטת רגל משום שאינו כולל רבים מן השלבים הנכללים בהליך פשיטת רגל, דוגמת מינוי נאמן, כינוס נכסים ובירור כלל תביעות החוב. בשל כך, תנאי הסף המוצעים לכניסה להליך מחמירים הרבה יותר, ואף נקבעו סייגים שונים לקבלת הפטר מכוח ההסדר.

על-פי ההסדר, חייב המבקש ליהנות מן ההסדר חייב לעמוד בתנאים הבאים (סעיף 396 לחוק ההוצאה לפועל):

1. החייב בסטטוס של "מוגבל באמצעים" **בארבע שנים** שקדמו למועד הגשת הבקשה להפטר.
2. סך חובותיו של החייב אינו עולה על **800,000 ₪** (במסגרת זו נכללים גם חובות שאינם בני-הפטר דוגמת תשלום מזונות, קנס מנהלי או פלילי).
3. אין לחייב נכסים בעלי ערך הניתנים לעיקול, מכירה או מימוש, למעט משכורת או הכנסה אחרת שהוא זכאי לה.

¹ לפי סימן ז'1 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, חייב "מוגבל באמצעים" הוא החייב שאינו יכול לפרוע את חובו בתקופה העולה על הקבוע בחוק – לעניין חוב שאינו עולה על 20,000 ₪ בתקופה העולה על שנתיים, אם סכום החוב אינו עולה על 100,000 ₪ בתקופה של מעל לשלוש שנים ואם החוב עולה על 100,000 בתקופה של ארבע שנים. לאחר שחייב מוכרז כ"מוגבל באמצעים" מאפשרים לו לפרוס את חובו לתשלומים קטנים לתקופה ארוכה, ולצד זאת מטילים עליו מגבלות שונות, דוגמת עיכוב יציאה מן הארץ, הגבלות על שימוש בכרטיסי חיוב, הגבלות על שימוש בשיקים וכיו"ב.

4. החייב עמד בצו התשלומים שניתן לו על-ידי רשם ההוצאה לפועל **בשלוש השנים** שקדמו למועד הגשת הבקשה להפטר.

5. אין בקשה לפשיטת רגל תלויה ועומדת לגבי החייב, וגם **בחמש השנים** שקדמו לבקשה לא ניתן לגביו צו כינוס, הפטר או שהוא הוכרז כפושט רגל.

בנוסף לתנאים האמורים, ההסדר כולל שורה של נסיבות שבהתקיימן לא יינתן הפטר, המבוססות במידה רבה על הסייגים למתן הפטר בפשיטת רגל, ובכלל זה, התנהלות בחוסר תום לב מצד החייב, התנהלות של החייב שאינה תואמת את מצבו הכלכלי, פעולות של העדפת נושים, העברות מרמה וכיו"ב.

כמו כן, על-פי ההסדר, לא יינתן הפטר לחייב כאשר מתן צו ההפטר יגרום ל"פגיעה כלכלית משמעותית" בנושה אחד או יותר מנושי החייב. לעניין זה, חוב העולה על 400,000 ₪ לנושה מסוים ייחשב כגורם ל"פגיעה כלכלית משמעותית" באותו חייב.

יישום ההסדר

בדיוני ועדת החוקה שקדמו לחקיקת התיקון בשנת 2016, העריכו גורמי הממשלה כי התיקון צפוי לסייע לכ-22,000 חייבים בשנה הראשונה ואלפי חייבים נוספים בכל שנה. בפועל, מהדיווח שנמסר לוועדה, עד לסוף חודש יוני 2017 הוגשו רק כ-4,100 בקשות הפטר, מתוכן 1,862 נדחו (כ-45%), וניתן הפטר רק ל-630 חייבים (ראו טבלה מפורטת בהמשך). מנתונים שנמסרו לוועדת החוקה בישיבת מעקב שהתקיימה ביום 9.7.2017 ולאחריה, הסתבר כי שתי העילות העיקריות לדחיית בקשות להפטר היו – כי לחייבים היו זכויות בנכס (35%), או כי החייב לא עמד בצו התשלומים בשלוש השנים שקדמו למועד הגשת הבקשה (27%).

הצעת החוק

הצעת החוק נועדה לתת מענה לקשיים שעלו ביישום ההסדר, והיא גובשה בשיתוף פעולה עם נציגי משרד המשפטים ורשות האכיפה והגבייה. על-פי המוצע, יוגמשו או יחודדו תנאי ההסדר, אך מבלי לשנות את מהותו כהסדר שנועד להעניק הפטר רק לחייבים המצויים שנים רבות במערכת ההוצאה לפועל, ואשר אינם מסוגלים להחזיר את חובותיהם לנושים.

הצעת החוק כוללת חמישה תיקונים להסדר הקיים :

א. הבניית שיקול הדעת של רשמי ההוצאה לפועל ביחס לאופן בחינת התנאי שלחייב אין נכסים "בעלי ערך" הניתנים לעיקול או מימוש כך שיובהר כי :

(1) הנכסים הרלוונטיים הם רק נכסים, אשר ניתן לממשם לפי פקודת פשיטת הרגל, קרי: נכסים שאינם חוסים תחת הגנת בית מגורים (סעיף 86א לפקודה), תשלומי פנסיה שטרם הגיע מועד תשלומם (סעיף 85א1 לפקודה) וכיוצא באלה.

(2) הרשם ייקח בחשבון את **עלויות המימוש של הנכס**.

(3) הרשם יבחן את **התועלת לנושים** ממימוש הנכס בהתחשב בעלויות המימוש.

תיקון זה נועד להבהיר לכלל רשמי ההוצאה לפועל כי הבחינה אם לחייב יש נכס "בעל ערך" צריכה להיות בחינה מהותית ולא טכנית, ואם הנכס בסופו של דבר לא יניב תועלת של ממש לנושים, אזי אין בו כדי למנוע את כניסת החייב למסלול ההפטר.

ב. **ריכוך התנאי שעניינו עמידת החייב בצו התשלומים** שניתן לו כך שדי יהיה בכך שהחייב שילם לפחות **מחצית** מהתשלומים במהלך שלוש השנים שקדמו למועד הבקשה (18 מתוך 36) כדי שיוכל להיכנס במסגרת ההסדר, ובלבד שבמועד הגשת הבקשה הוא ישלם את יתרת התשלומים החסרים.

ג. **הרחבת שיקול הדעת של הרשם** כך שיהיה רשאי לתת צו הפטר גם לחייב **שלא עמד בתנאי המקל יותר** של תשלום של 18 מתוך 36 התשלומים האחרונים לפי צו התשלומים, או שאינו מסוגל להשלים את כל התשלומים החסרים. בנוסף, הפעלת שיקול הדעת לא תוגבל רק לנסיבות שבהן אי העמידה בצו התשלומים נבעה מ"הרעה של ממש במצבו הכלכלי שאינה נובעת מהתנהגותו בחוסר תום לב" או מ"נסיבות חריגות אחרות, שיירשמו".

ד. **הוספת אפשרות לגיבוש הסדר תשלומים מוסכם גם אם החייב אינו זכאי להפטר** – בדומה למה שמוצע במסגרת הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי הנדונה בוועדה, מוצע לאפשר לרשם ההוצאה לפועל לעשות שימוש בהליך ההפטר כבסיס לגיבוש הסדר לפירעון חוב **מוסכם** בין החייב לנושים. על-פי המוצע, אם רשם ההוצאה לפועל סבור **שאינו בסיס** למתן הפטר משום שהחייב אינו עונה על התנאים לכניסה להסדר או בשל הגשת התנגדויות לבקשה מצד הנושים, אך יש סיכוי לגיבוש הסדר מוסכם, הוא יכול לזמן את החייב והנושים לדיון במטרה לפעול לגיבוש הסדר מוסכם ביניהם. **יודגש כי הסדר שכזה יחייב רק את הנושים שהסכימו לו, ואין משמעותו מתן הפטר כולל לחייב מחובותיו בהוצאה לפועל.**

ה. **הארכת הוראת השעה** – מוצע להאריך את תוקף הוראת השעה (אשר אמורה לפקוע בספטמבר 2018) כדי לאפשר לכמה שיותר אנשים לעשות שימוש בהסדר, וזאת עד לכניסתו לתוקף של חוק חדלות פירעון החדש.

נקודות לדיון:

1. האם די בדרישה כי הרשם ישקול "את התועלת לנושים ממימוש הנכס בהתחשב בעלויות אלה"? לכאורה, גם אם, בהתחשב בעלויות המימוש, יש לנכסים של החייב ערך זניח, ניתן לטעון שיש בהם כדי להביא תועלת מסוימת לנושים. **לכן מוצע לשקול להוסיף כי הרשם ישקול האם תצמח לנושים "תועלת של ממש" ממימוש הנכס.**

2. עד מתי יש להאריך את הוראת השעה? בהנחה שהצעת חוק חדלות פירעון תאושר בכנסת במרץ 2018, ותיכנס לתוקף שנה וחצי לאחר מכן, אזי חייבים יוכלו לפתוח בהליכים לפי החוק החדש החל בספטמבר 2019. בהתאם לכך, אנו סבורים כי יש מקום להאריך את הסדר ההפטר עד לספטמבר 2019. מנגד, עמדת רשות האכיפה והגבייה היא כי יש להאריכו רק עד למאי 2019 כדי לאפשר לרשות תקופת התארגנות בין מועד פקיעת הסדר ההפטר ומועד כניסתו לתוקף של החוק החדש ולמנוע בלבול בין שני ההסדרים.

3. כיצד ניתן להבטיח כי חייבים שבקשותיהם להפטר נדחו (כזכור, מדובר על כ-45% מהמבקשים) יוכלו להגישן שוב בהתאם להוראות התיקון?

נספח

נתונים שנמסרו לוועדת החוקה בנושא הפטרים שניתנו עד ליום 29.6.2017:

סה"כ	מעודכן ליום 29.6.2017
4,105	כמות הבקשות שהוגשו במסלול עד כה
1,862	בקשה נדחתה או נמחקה לפני כניסה למסלול
630	החלטה לאחר דיון - ניתן הפטר
106	החלטה לאחר דיון - לא ניתן הפטר

